



Résumé de l'entretien : Angelina Mason, Association des banquiers canadiens

Contexte

Angelina Mason est actuellement l'avocate en chef et vice-présidente, Affaires juridique et Risque à l'Association des banquiers canadiens (« ABC »). Elle pratique le droit dans le secteur bancaire depuis plus de 30 ans, notamment pour des banques étrangères et nationales, des cartes de crédit et des réseaux de paiement. Du 24 décembre 2021 au 25 février 2022, Mme Mason a été chef de la direction par intérim de l'ABC.

Mme Mason a été interviewée par Daniel Sheppard et Étienne Lacombe le 19 août 2022. Les questions concernant ce résumé doivent être adressées à Daniel Sheppard.

Les textes entre [crochets] sont des notes explicatives fournies par les avocats et les avocates de la Commission pour aider le lecteur.

Consultation gouvernementale avec l'Association des banquiers canadiens.

L'ABC n'était pas au courant que le gouvernement fédéral allait déclarer un état d'urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Le 14 février 2022, la vice-première ministre et ministre des Finances a fait des remarques publiques concernant l'invocation par le gouvernement de la *Loi*. Au cours de ces remarques, la vice-première ministre a fait des commentaires sur les mesures que le gouvernement prenait en vertu de ses pouvoirs conformément à la *Loi*. Celles-ci comprenaient des mesures liées au secteur bancaire. L'ABC était au courant de ces commentaires lorsqu'ils ont été faits.

Avant la publication du *Décret sur les mesures économiques d'urgence*, l'ABC a examiné les déclarations publiques faites par les représentants du gouvernement au sujet des mesures qui auraient une incidence sur le secteur bancaire et a commencé à élaborer une liste de problèmes et de questions pour le ministère des Finances.¹ Une fois le texte du décret publié, l'ABC a obtenu plus d'informations sur les exigences imposées au secteur bancaire. Il a mis à jour sa liste de problèmes et de préoccupations.²

¹ *Emergencies Act – Order Relating to Financial Services: List of Questions and Issues*, **CBA00000002**.

² *Emergencies Act – Order Relating to Financial Services*, **CBA00000001**.



Au cours de cette période, l'ABC a communiqué avec les fonctionnaires du ministère des Finances. Les principaux responsables avec lesquels l'ABC a traité étaient Julien Brazeau, Isabelle Jacques, Richard Bilodeau et Manuel Dussault.

L'ABC était en communication directe avec le ministère des Finances. De plus, les conseillers juridiques de plusieurs banques d'importance systémique nationales (« BISN ») ont communiqué avec des représentants du Ministère au nom de l'ABC.

L'ABC a reçu des réponses – dans la mesure où elles étaient disponibles – à sa liste de problèmes et de questions par l'intermédiaire des avocats des BISN. L'ABC a tenu une autre réunion avec des représentants du ministère le 17 février 2022 afin qu'elle et ses membres puissent recevoir cette information directement du ministère des Finances.

Lors de la réunion du 17 février, un certain nombre de questions ont été discutées conformément à celles soulevées dans la liste mise à jour des questions et préoccupations de l'ABC.

En référence aux listes de préoccupations de l'ABC, l'ABC a indiqué qu'elle préférait une approche de gel des comptes fondée sur les listes officielles du gouvernement des « personnes désignées ». Les fonctionnaires du Ministère ont été informés que les banques craignaient d'avoir à déterminer elles-mêmes si un client était une « personne désignée ». L'ABC a noté qu'en fournissant des listes officielles, le gouvernement favoriserait l'uniformité. Les responsables du Ministère ont également été informés qu'une approche fondée sur des listes serait conforme à l'infrastructure réglementaire existante au sein des banques. Les banques n'avaient pas de processus existants conçus pour le type de régime envisagé en vertu du *Décret sur les mesures économiques d'urgence*. Comme nous le verrons ci-dessous, la GRC a fourni des listes aux institutions financières, bien qu'au départ, il fallait clarifier si les personnes figurant sur la liste devaient être considérées comme des personnes désignées.

L'ABC a demandé si les banques pouvaient faire des exceptions humanitaires ou autres à l'obligation de geler les comptes. Les représentants du ministère ont informé l'ABC que l'obligation était impérative et qu'il n'existait aucune exception. L'ABC a continué de discuter de ce point avec le ministère des Finances. Les fonctionnaires du Ministère ont indiqué qu'ils examineraient la question davantage. Le gouvernement a semblé disposé à envisager la possibilité d'exemptions humanitaires. En fin de compte, la question est devenue sans objet parce que le *Décret sur les mesures économiques d'urgence* a été révoqué.

L'ABC s'est dite préoccupée par le processus par lequel les clients dont les comptes étaient gelés pouvaient contester le fait qu'ils étaient des « personnes désignées » en vertu dudit décret. En particulier, l'ABC s'inquiétait de la sécurité du personnel de la banque. L'ABC craignait que si des personnes dont les comptes étaient gelés se voyaient dire de se rendre dans les succursales bancaires pour contester le gel, il y avait un risque réel d'incidents de sécurité. L'ABC a demandé au gouvernement d'envisager un système alternatif de contestation des décisions de gel des comptes.



L'ABC a préconisé une approche selon laquelle les personnes seraient invitées à parler aux forces de l'ordre plutôt qu'à leurs banques. Les fonctionnaires du ministère ne se sont pas engagés à adopter une approche où le gouvernement traiterait les demandes de dégel. L'ABC n'a finalement pas eu connaissance d'incidents de sécurité liés à des clients demandant aux banques des décisions de dégel.

L'ABC a également préparé une ébauche de document de « foire aux questions » (« FAQ ») que le gouvernement pourrait publier sur son site Web pour aider les membres du public à mieux comprendre le *Décret sur les mesures économiques d'urgence*.³ Ce document FAQ comprenait une instruction destinée aux personnes dont les comptes avaient été gelés pour qu'elles contactent le gouvernement ou les forces de l'ordre au sujet du dégel. Cela reflétait le point de vue de l'ABC selon lequel les décisions de dégel devraient être entre les mains du gouvernement et non des banques individuelles. L'idée était que les personnes qui ne participaient plus à des activités interdites par le *Règlement sur les mesures d'urgences* devaient fournir une attestation à leur détachement de police local provenant de l'ABC.

L'ABC a transmis ce document aux fonctionnaires du Ministère le 17 février. Le 18 février, Richard Bilodeau a indiqué que l'approche de dégel proposée par l'ABC était « peu susceptible de fonctionner pour le moment ».⁴ Cela reflétait la position persistante du Ministère de ne pas s'engager dans une approche de dégel dirigée par le gouvernement.

[Consultation sur l'application de la loi avec l'Association des banquiers canadiens](#)

L'ABC communiquait également régulièrement avec la Gendarmerie royale du Canada. Le principal contact de l'ABC était Kelly Hughes. Elle a également dialogué avec Dennis Beaudoin.

Comme dans le cadre de ses activités de sensibilisation auprès du ministère des Finances, l'ABC a commencé à dialoguer avec la GRC avant que le texte du *Décret sur les mesures économiques d'urgence* n'ait été rendu public. L'ABC a compris qu'une exigence de déclaration serait imposée aux banques et a souhaité établir des voies de communication dès le début. L'ABC a également cherché à obtenir le plus d'informations possible sur les obligations des banques. Il semble que la GRC était

³ *Draft List of FAQs to be Posted on the GOC Website – Emergencies Act, Final 220217, CBA00000007.*

⁴ Courriel de Richard Bilodeau à Angelina Mason, 18 février 2022, 16h41, **CBA00000005**. La référence aux « questions 5 et 6 » est probablement une faute de frappe et devrait se lire « questions 4 et 5 ».



dans la même position générale que l'ABC en ce qui a trait à la clarification des exigences du *Décret sur les mesures économiques d'urgence*.

L'interaction entre l'obligation de geler les avoirs des « personnes désignées » et l'obligation de déclarer les avoirs des « personnes désignées » à la GRC et au SCRS était une question qui n'était pas claire au départ pour l'ABC. Dès ses premières consultations avec la GRC, l'ABC a compris que les banques pourraient être tenues de signaler l'existence d'actifs aux forces de l'ordre avant de les geler. Cependant, lorsque le texte du *Décret sur les mesures économiques d'urgence* a été publié, il est apparu que les banques seraient tenues de geler immédiatement les avoirs. D'autres consultations avec la GRC ont précisé que ledit décret n'a pas établi une approche en deux étapes consistant à notifier d'abord, puis geler.

Mise en œuvre du *Décret sur les mesures économiques d'urgence*

Les deux obligations les plus analogues desquelles les banques ont l'expérience sont leurs obligations de se conformer aux sanctions économiques et liées au financement du terrorisme, et leur obligation de lutte contre le blanchiment d'argent, soit d'identifier les transactions suspectes ou inhabituelles. Les banques disposent d'une infrastructure pour faire face à leurs obligations en matière de sanctions et de lutte contre le blanchiment d'argent, mais aucune n'a été entièrement adaptée pour gérer les obligations imposées par le *Décret sur les mesures économiques d'urgence*. Quand ledit décret a été mis en place, il fallait que les banques s'adaptent aux obligations qui leur étaient imposées.

Un ajustement important qui a dû être apporté concernait le concept de « personnes désignées » en vertu du décret. Le secteur bancaire avait une vaste expérience des régimes de sanctions fondés sur des listes. Ces régimes impliquaient que des listes officielles d'entités sanctionnées soient transmises aux institutions financières, qui avaient alors le devoir de prendre certaines mesures prescrites à leur égard. En vertu du *Décret sur les mesures économiques d'urgence*, il n'y avait aucune référence à une liste formelle de personnes désignées et les banques étaient tenues de déterminer qui constituait une personne désignée en vertu dudit décret.

La GRC a commencé à fournir aux banques des listes d'entités dont la GRC avait des raisons de croire qu'elles étaient des personnes désignées aux fins du décret. Ces listes comprenaient des noms d'individus, ainsi que des dates de naissance, des adresses, des photographies et des informations sur les activités auxquelles ils s'étaient livrés qui expliquaient pourquoi ils figuraient sur la liste. La définition de « personne désignée » ne faisait pas référence à une liste et, par conséquent, les banques étaient tenues de déterminer quelles étaient leurs obligations, le cas échéant, au-delà de l'examen de la liste de la GRC pour vérifier si l'une des personnes énumérées était un client.

Au cours des discussions entre l'ABC et la GRC, la GRC a précisé que les entités figurant sur les listes étaient des « personnes désignées » en vertu du *Décret sur les*



mesures économiques d'urgence. Une fois ce message reçu, l'obligation de vérification d'une banque consistait principalement à s'assurer que l'entité nommée sur une liste de la GRC était bien la même que le client d'une banque avant de prendre des mesures pour geler son compte.

Les banques ont également continué d'appliquer une approche fondée sur le risque pour identifier les « personnes désignées ». Les banques sont déjà tenues de surveiller les activités suspectes. Ces processus ont été adaptés pour être utilisés dans le contexte des manifestations qui se déroulaient à Ottawa. Par exemple, si une personne avait acheté 20 toilettes portatives dans la région d'Ottawa, cela aurait pu être signalé par une banque dans le cadre de ses procédures d'examen normales et aurait pu amener une banque à geler le compte de ce client. Cependant, la plupart des activités de gel s'appuyaient sur les listes de la GRC.

Pendant que le *Décret sur les mesures économiques d'urgence* était en vigueur, des discussions ont eu lieu avec l'ABC pour savoir si les banques recevraient des listes de personnes désignées d'organismes autres que la GRC. En fin de compte, les seules listes que l'ABC a reçues provenaient de la GRC.

Comptes gelés en vertu du *Décret sur les mesures économiques d'urgence*

Les banques ont gelé une gamme de comptes en vertu du *Décret sur les mesures économiques d'urgence*, y compris des comptes de chèques et d'épargne personnels, des régimes enregistrés d'épargne retraite (REER), des lignes de crédit et des comptes d'entreprise.

Les comptes d'entreprise des personnes désignées ont été gelés parce que le *Décret sur les mesures économiques d'urgence* s'appliquait aux biens détenus indirectement par des personnes désignées. Lorsqu'une personne désignée contrôlait une entité, il y avait une obligation de geler les comptes de l'entité.

Aucun « type » particulier de compte d'entreprise n'a été gelé en vertu du *Décret sur les mesures économiques d'urgence*. Une gamme de comptes d'entreprises a été gelée par les banques.

Un certain nombre de banques ont également gelé des comptes en dollars américains. Cela n'était pas révélateur d'un gel des comptes bancaires d'étrangers. Ces comptes étaient généralement ceux de Canadiens qui avaient choisi de détenir des fonds en dollars américains dans une banque au Canada.

Dans un cas, le compte bancaire d'un particulier a été partiellement gelé.⁵ Pour clarifier, l'individu en question avait reçu un transfert de fonds d'une « personne désignée »,

⁵ *Financial Date Report – Emergency Act*, February 21, 2022, **CBA00000036**.



mais la banque n'avait aucune raison de croire que le destinataire était lui-même une « personne désignée ». Ainsi, la banque a décidé de geler uniquement les fonds transférés, et non les autres fonds détenus sur le compte.

Dégel des comptes

Semblable à la façon dont les comptes ont été gelés, la majorité des dégels de comptes s'appuyaient sur des informations fournies aux banques par la GRC. Tout comme la GRC mettait régulièrement à jour ses listes de personnes dont elle avait des motifs de croire qu'elles étaient des « personnes désignées », la GRC fournissait également à l'ABC des mises à jour lorsqu'elle estimait que des personnes n'étaient plus des « personnes désignées ». Lorsque les banques recevaient ces informations de la GRC, elles agissaient rapidement pour débloquer les comptes des particuliers.

Il y a toutefois eu un exemple de situation où une banque a débloqué des comptes sans y être invitée par la GRC. Cela s'est produit lorsqu'un client dont le compte était gelé a fourni à sa banque la preuve qu'il avait quitté Ottawa et ne participait plus à une activité interdite par le *Règlement sur les mesures d'urgences*.⁶

L'incompréhension du public à propos du *Décret sur les mesures économiques d'urgence*

Il y a eu des malentendus importants parmi le public au sujet du *Décret sur les mesures économiques d'urgence*, notamment la portée du gel des avoirs. Parmi les exemples de malentendus courants, citons la croyance que ledit décret ne s'appliquait qu'aux banques, et que les particuliers verraient leurs comptes gelés en fonction des dons faits lors de campagnes de financement antérieures.

Il y a eu pas mal de réactions au sujet de banques qui s'appuyaient sur des listes de donateurs ayant fait l'objet d'une fuite. La seule liste utilisée par les banques était celle fournie par la GRC.

L'ABC était préoccupée par l'ampleur des malentendus au sujet du *Décret sur les mesures économiques d'urgence*. Elle voulait s'assurer qu'un message précis et cohérent sur ledit décret atteindrait le public. L'ABC a appuyé ses banques membres dans leurs communications publiques. Elle a également travaillé avec le gouvernement du Canada pour cerner les malentendus courants et a demandé au gouvernement d'inclure des clarifications dans ses déclarations officielles.

⁶ Un exemple en est donné dans le *Financial Date Report – Emergency Act*, February 21, 2022, **CBA00000036**.



Coût et incidence du *Décret sur les mesures économiques d'urgence* sur les banques

Il n'y a pas eu de coûts économiques clairs associés à la mise en œuvre du *Décret sur les mesures économiques d'urgence* dont l'ABC soit au courant. Les banques ont utilisé au mieux leur infrastructure existante pour se conformer aux exigences du décret.

L'ABC est d'avis qu'il n'y a eu aucune incidence à long terme sur les relations entre les banques et leurs clients. Les malentendus ont été dissipés, le décret a été de courte durée et n'a touché qu'un petit nombre de personnes. L'ABC n'a pas constaté que des clients ont modifié leurs habitudes d'opérations financières en réponse au décret. L'incidence du décret a été relativement limitée.